

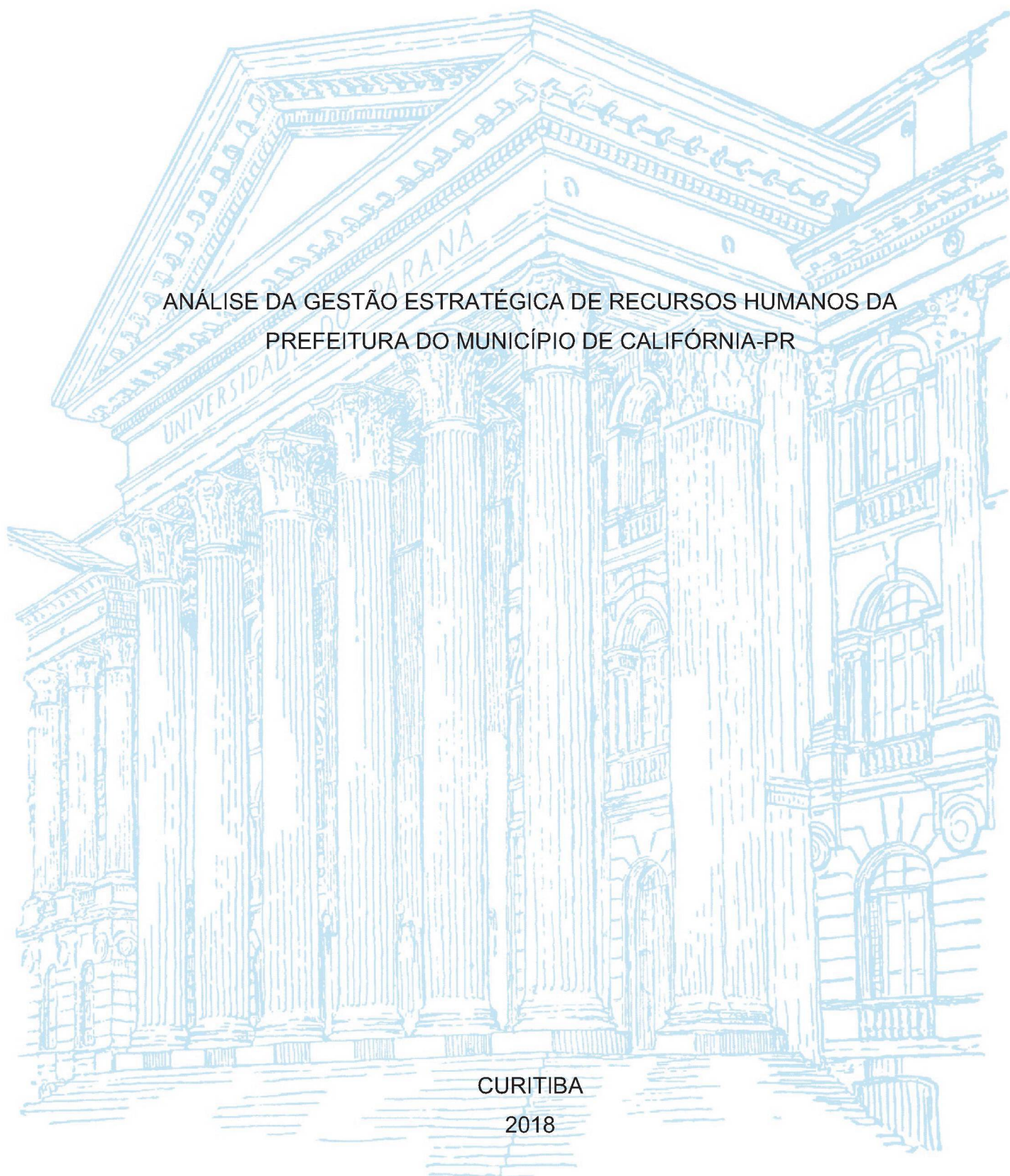
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

THOMAZ DANIEL DE OLIVEIRA

ANÁLISE DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS DA
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CALIFÓRNIA-PR

CURITIBA

2018



THOMAZ DANIEL DE OLIVEIRA

ANÁLISE DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS DA
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CALIFÓRNIA-PR

Trabalho de Especialização apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista, no Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Tomas Sparano Martins

CURITIBA

2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sempre iluminar meus caminhos e por fazer com que mais esse sonho se realize. Agradeço a minha família que é base da minha vida, sinônimo de amor, compreensão e dedicação.

RESUMO

O presente trabalho busca através da análise dos dados extraídos do Portal da Transparência do Município de Califórnia – PR, propor ações para qualificação dos agentes públicos, buscando aperfeiçoar as ações da gestão, em relação a possíveis necessidades de criação de cargos ou ainda contratação de servidores. Focará mais especificamente na análise da rotatividade dos servidores comissionados, na verificação do cumprimento da análise dos critérios técnicos para contratação destes, na necessária capacitação e motivação da equipe de gestão e adoção de políticas públicas voltadas para a área do funcionalismo, sempre se respaldando no princípio constitucional da eficiência da gestão pública. As técnicas utilizadas para mineração dos dados encontram consonância com a tendência mundial de análise de dados públicos, respaldadas pelas mais atuais práticas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que recentemente (24 e 26 de setembro de 2018) promoveu, em Brasília (DF), o 4º Seminário Internacional sobre Análise de Dados na Administração Pública. O Trabalho não possui um interesse somente crítico, mas acima de tudo produtivo, à medida que buscará identificar falhas e sugerir melhorias, para que o Gestor público melhor possa administrar os recursos disponíveis. Especificamente, no caso concreto é possível verificar, pelo portal da transparência do município de Califórnia –PR que entre os anos de 2017 e 2018 ocorreram mais de cinquenta exonerações no quadro de servidores públicos municipais, números que chamam a atenção, demonstrando uma possível anomalia, sobretudo levando-se em conta que se trata de um Município com pouco mais de 8.000 habitantes, segundo estimativa do IBGE, realizada no ano de 2018.

PALAVRAS – CHAVES: Rotatividade. Qualificação. Servidores Públicos. Mineração de Dados. Transparência. Eficiência.

ABSTRACT

The present work searches through the analysis of the data extracted from the Municipality of California - PR Transparency Portal, propose actions for the qualification of public agents, seeking to improve the actions of the management, in relation to possible needs for job creation or hiring of servers. It will focus more specifically on the analysis of the rotation of commissioned servers, on verifying compliance with the analysis of the technical criteria for hiring them, on the necessary training and motivation of the management team and adoption of public policies focused on the functional area, always backing on the principle of public management efficiency. The techniques used for data mining are in line with the worldwide trend of public data analysis, backed by the most current practices of the Federal Ministry of Transparency and Office of the Comptroller General (CGU), which recently (24-26 September 2018) promoted, in Brasília (DF), the 4th International Seminar on Data Analysis in Public Administration. The Work does not only have a critical but above all productive interest, as it seeks to identify failures and suggest improvements, so that the Public Manager can better manage the available resources. Specifically, in the concrete case it is possible to verify, through the transparency portal of the municipality of California-PR that between the years of 2017 and 2018 occurred more than fifty exonerations in the municipal civil servants, numbers that call attention, demonstrating a possible anomaly, especially considering that it is a municipality with a little more than 8,000 inhabitants, according to IBGE estimates, carried out in 2018.

KEYWORDS: Rotativity. Qualification. Public Servers. Data Mining. Transparency. Efficiency.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS POR PASTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA	89
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS POR PASTA ...	20

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS.....	21
QUADRO 2 – EXONERAÇÕES DE CARGOS COMISSIONADOS Erro! Indicador não definido. 4	
QUADRO 3 – COMPARAÇÃO DE EXONERAÇÕES COM O MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL – PR.....	
Erro! Indicador não definido. 5	
QUADRO 4 – COMPARATIVO REMUNERAÇÕES DO ANO DE 2018 ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CALIFÓRNIA, MARILÂNDIA DO SUL E MAUÁ DA SERRA.....	27
QUADRO 5 – RELAÇÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS NO ANO DE 2017.....	30

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REVISÃO DE LITERATURA	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.0
2.1	TRANSPARÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.1
2.2	O PROFISSIONALISMO NA ESFERA PÚBLICA...	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.2
3	DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	18
3.1	DA ALTA ROTATIVIDADE DOS CARGOS COMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CALIFÓRNIA - PR.....	Erro! Indicador não definido.
4	PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.9
4.1	REDUÇÃO DA ROTATIVIDADE DOS CARGOS COMISSIONADOS.....	29
4.1.1	Do plano de implantação.....	32
4.1.2	Estimativa de recursos.....	34
4.1.3	Resultados esperados: metas e indicadores quantitativos e/ou qualitativos necessários para avaliação do grau de sucesso da implantação da proposta técnica.....	35
4.1.4	Riscos esperados.....	35
5	CONCLUSÃO	37
	REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

Qualquer empresa ou organização em funcionamento para que cumpram seus objetivos estruturais, dependem fundamentalmente das pessoas que fazem parte do projeto.

Sabe-se que no ambiente corporativo das instituições privadas, existe dentro do processo de recrutamento uma série de etapas para contratação de um profissional. Geralmente as empresas buscam um perfil específico e dentro de suas condições econômicas.

A ideia seria, portanto, contratar o melhor profissional possível, mas com um salário compatível com a realidade da empresa. Na esfera pública a regra para contratação é a aprovação em concurso público, ou seja, a administração está restrita a incorporar os aprovados aos seus quadros, tendo o próprio edital do concurso o condão de filtrar o perfil desejado para ocupação da vaga disponível. Evidentemente isso não significa que o servidor não deva se adequar as necessidades do ente administrativo ao qual fará parte, ao contrário.

No âmbito da administração pública, não é novidade a busca pela profissionalização e qualificação dos servidores, tanto é que na década de 1930, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento do Serviço Público DASP, houve a primeira tentativa efetiva para construção de um serviço público profissional no Brasil, busca essa que se estende até os dias atuais. Tanto que no âmbito federal, no ano de 2006, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, editou o Decreto 5.707, instituindo a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto prevê medidas como: melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; desenvolvimento permanente do servidor público; adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Excepcionalmente, nosso ordenamento jurídico pátrio, permite a contratação de Cargos comissionados, pessoas que ocupam temporariamente uma função de chefia, diretoria ou assessoramento e que não fazem parte do quadro efetivo de

funcionários da Administração Pública, ou seja, não passam pela aprovação em concurso público ou outra forma de seleção.

Especialmente nesses casos, ainda é possível identificar a prática de contratação de servidores sem a devida qualificação, onde ainda parecem ser utilizados critérios exclusivamente políticos. Não obstante, em relação aos servidores de carreira, ainda se observa falta de investimentos em qualificação e desenvolvimento de potencialidades.

No tocante aos chamados cargos de confiança, uma vez que contratados por livre indicação do poder executivo, o presente trabalho objetiva demonstrar a necessidade de serem adotados critérios primordialmente técnicos para a contratação, tais como qualificação e experiência profissional, sendo esses critérios de interesse público, à medida que o administrador demonstra aos cidadãos que há preocupação com a qualidade dos serviços públicos prestados, o que necessariamente passa pela excelência na mão de obra.

Importante ressaltar, que nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, público o Prejulgado nº 25, sendo uma normativa que fixa o entendimento da corte sobre a possibilidade e os requisitos para a criação de cargos em comissão e funções de confiança, especificando suas atribuições, vedações e garantias. A instauração do processo de prejulgado foi suscitada pelo Ministério Público de Contas (MPC-PR) e pelo Ministério Público Estadual (MPE) do Paraná, para que o TCE-PR se manifestasse em relação à interpretação adequada do disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal (CF/88). Foram estipuladas ações obrigatórias, permitidas e vedadas pelo TCE – PR, entre as quais destaca-se a necessária formação ou experiência profissional comprovada e adequada à função exigida.

Ademais, conforme veremos adiante, a gestão pública é orientada por uma série de princípios norteadores, destacando-se o princípio da eficiência, que atinge de forma ampla e direta o funcionalismo público.

Assim exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral propor ações para qualificação dos agentes públicos, buscando aperfeiçoar as ações da gestão, em relação a possíveis necessidades de criação de cargos ou ainda contratação de servidores. Compreendem os objetivos específicos analisar a gestão dos recursos humanos da prefeitura do município de Califórnia – PR, identificar eventuais necessidades de qualificação, abrangendo, além dos servidores de carreira, os

contratados para Cargos em Comissão e analisar a alta rotatividade desses contratados

Ainda que pareça ser uma questão complexa, analisar as práticas administrativas em organizações públicas é justificável para o desenvolvimento de estratégias que resultem em facilitadores de gestão. É latente que a ausência de uma cultura forte em organizações públicas decorre, principalmente, pela alta rotatividade de posições hierárquicas mais elevadas e dos ocupantes de cargos comissionados. Assim, justifica-se o desenvolvimento de estudos voltados a formulação de propostas que possam servir de ferramenta para a implantação de modelos inovadores que auxiliem a administração pública a alcançar sua missão basilar de melhor atender as reais necessidades da população. A elaboração de propostas voltadas ao desempenho das organizações públicas contribui para com a sociedade no sentido de tornar mais transparente o gerenciamento público, para a própria administração que poderá apresentar maior eficiência na execução e nos resultados dos serviços prestados e para o meio acadêmico como um referencial ao desenvolvimento de novas análises e propostas.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Cada vez mais a sociedade vem exigindo que a Administração Pública atenda suas demandas com eficiência, eficácia e efetividade, utilizando racionalmente os recursos públicos. Evidentemente que são os recursos humanos os responsáveis pelo gerenciamento, controle e execução das atividades inerentes aos serviços prestados à população e, sendo assim, é primordial que estes compreendam, incorporem e se identifiquem com as atividades que desempenham.

Afirma Bergue (2007) que uma definição possível para Gestão de Pessoas no setor público compreende:

Esforço orientado para o suprimento, a manutenção, e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem (BERGUE, 2007, p.18).

Neste sentido, a adoção de medidas organizacionais voltadas ao alinhamento de suas estratégias com os integrantes de seu quadro laboral e do investimento que a organização direciona à essas pessoas pode contribuir muito para o sucesso de seu desempenho.

Orienta Dutra (2009) que a geração de políticas e diretrizes voltadas aos recursos humanos das administrações públicas no sentido de melhorar seu desempenho contribui para o próprio órgão a medida que conseguirá realizar seu trabalho de forma a alcançar seus objetivos.

Seguindo esse pensamento, nos próximos tópicos deste referencial, serão abordadas as questões pertinentes a transparência nas informações públicas e do profissionalismo na esfera pública.

2.1 TRANSPARÊNCIA NAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS

Tendo em vista que o presente trabalho é fruto da mineração de dados do portal da transparência municipal, em relação à questão da qualidade das informações, importante a seguinte reflexão: “A informação assimétrica e a

dependência entre os agentes são justamente os fatores que mais contribuem para a instabilidade de um país” (REIS et al, 2002).

Ainda sobre a questão, sob a égide da Constituição Federal de 1988, mais especificamente amparada pelo princípio constitucional da publicidade, esculpido no artigo 37 da CRFB/1988, foi sancionada a LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011, que torna obrigatório a publicação dos atos administrativos em todas as esferas da União (BRASIL, 2011).

Dessa forma, é possível a qualquer cidadão fiscalizar a Gestão através da leitura dos dados disponíveis no Portal da Transparência dos Municípios, Estados e da União, o que possibilitou a realização do trabalho na forma escolhida.

No que tange a transparência das administrações públicas o tema é de frequente preocupação a nível mundial, em 26 de março de 2008 foi divulgada a Declaração de Atlanta, considerada o mais amplo documento produzido sobre o acesso a informações públicas no mundo, uma compilação das melhores regras e conceitos de transparência existentes em vários países. Essa declaração surgiu de uma conferência promovida pelo *Carter Center*, organização criada pelo ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter (prêmio Nobel da Paz de 2002).

Dentro do presente trabalho, como segundo plano, a própria disponibilização dos dados e a qualidade das informações prestadas poderão ser avaliadas, não obstante, possibilitará a verificação do emprego de princípios gerenciais tais como: equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e cumprimento de normas.

2.2 O PROFISSIONALISMO NA ESFERA PÚBLICA

O primeiro esforço determinante para a estruturação de um serviço público profissional no Brasil ocorreu em 1930 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento do Serviço Público – DASP (CARVALHO, 2009).

Orienta Pires (2009) que a criação do referido conselho e do DASP sinalizou a constituição de um órgão central para a política de recursos humanos criando novos sistemas de classificação de cargos e estruturando quadros de pessoal, além de estabelecer regras para a profissionalização dos servidores e da formação de uma metodologia de carreiras fundamentada no mérito, fatores estes mais significativos ocorridos neste período.

A publicação do Decreto Lei 1713 de 28 de outubro de 1939, posteriormente substituído pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União em 1952, caracterizou a primeira grande investida à regulamentação das relações entre Estado e servidores. Em 1990, após extenso debate no Congresso Nacional, ocorreu a adoção do Regime Jurídico Único para toda a administração direta, autarquias e fundações através da Lei 8112/90 (PIRES, 2009).

A legislação que regulamenta as relações de trabalho no setor público, segundo Chiavenato (2008), é inadequada por apresentar caráter protecionista e inibir o espírito empreendedor. Refere este autor que:

A aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para o conjunto de servidores públicos civis submetidos a regime de cargos públicos e de critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal, impede o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência (CHIAVENATO, 2008, p.195).

Ainda, conforme Chiavenato (op cit), a Constituição Federal de 1988 quando institucionalizou o Regime Jurídico Único deu início ao processo de uniformização de tratamento de todos os servidores da Administração direta e indireta. O autor observa que a adoção desse regime limitou o ingresso ao concurso público uma vez que poderiam ter sido adotadas outras formas de seleção que tornassem mais flexível o alistamento de pessoal de maneira a evitar o retorno do clientelismo patrimonialista.

Os concursos públicos são efetuados sem que se avalie previamente a necessidade de quadros, resultando na admissão de contingente excessivo de candidatos a um só tempo e posteriormente permanecendo longos períodos sem a realização de nova seleção. Este sistema inviabiliza o desenvolvimento de verdadeiras carreiras (CHIAVENATO, 2008).

Na análise de Meirelles (2008) na dinâmica do processo de gestão pessoal na Administração Pública é fundamental o conhecimento do conceito de alguns fatores predominantes que integram esse processo. O autor salienta que esses fatores correspondem ao que venha a ser servidores públicos, cargos e funções. Explica Meirelles que:

Servidores Públicos são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado sob regime jurídico

estatutário regular, geral ou peculiar, ou administrativo especial, ou celetista que tenha natureza profissional e empregatícia (MEIRELLES, 2008, p.352).

Aponta Mello (2008) que nesse conceito é possível observar determinados elementos capazes de influenciar a forma de atuação desses servidores como a forma estatutária, por exemplo, que ampara os servidores e determina as políticas de recursos humanos da Administração Pública.

Quanto ao conceito de cargos e funções, Meirelles (2008) explica que é preciso distinguir esses dois elementos para se compreender o processo decisório por parte dos gestores de recursos humanos, a fim de que se estabeleçam políticas voltadas ao desempenho das pessoas, gerindo a competência e os talentos ideais para determinados cargos e o exercício das tarefas ideais intrínsecas às funções de cada cargo.

Assim, conforme Meirelles (op cit) cargo público é o lugar estabelecido na organização do serviço público que possui denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e remuneração correlata a ser aparelhado por um titular na forma estabelecida em lei. A função, segundo este autor, é a atribuição conferida pela Administração a cada categoria profissional ou incorre individualmente a servidores específicos à realização de serviços circunstanciais, habitualmente remunerada por pró-labore.

Neste contexto, orienta Gil (2010) que se atenta, então, ao fato de que todo cargo possui função, mas nem toda função possui cargo. Além disso, aponta o autor que, embora as funções do cargo sejam definitivas as funções autônomas são provisórias uma vez que ocorre temporariedade do serviço cujo objetivo é o de atender uma demanda eventual.

Quanto as formas de provimento de um cargo, leciona Meirelles (2008) que existem diversas maneiras de provimento sendo que a maioria se dá por intermédio de concursos públicos, porém, o provimento somente de efetiva quando da nomeação do servidor.

Ainda, em relação ao provimento do cargo público, descrevem Lins e Colpo (2009) que o provimento apresenta duas formas: o provimento inicial em que se pressupõe não existir vinculação entre a situação do serviço anterior do nomeado e o preenchimento do cargo e o provimento derivado, caracterizado pela transferência, promoção, remoção, acesso, reintegração, readmissão, enquadramento, aproveitamento ou reversão.

Explanando acerca do provimento do cargo, relata Fernando (2006) que se conjectura que a Administração Pública esteja aparelhada no que refere-se a políticas de recursos humanos, regidas pelo Regime Jurídico Único, instituído na Lei 8112/90. Desta forma, prossegue Fernando (op cit) a referida Lei prevê um prazo de trinta e seis meses, denominado estágio probatório, para, findado esse prazo, o servidor adquirir efetividade e estabilidade do cargo.

O estágio probatório é um período destinado à avaliação de alguns fatores inerentes ao servidor como assiduidade, responsabilidade, disciplina e iniciativa (LINS e COLPO, 2009).

Destaca Fernando (2006) que no estágio probatório são analisados os elementos essenciais para a avaliação de competências já que se insere no ato de se possuir a capacidade de atitude, parte integrante do conceito de competência.

Quanto a vacância, a Lei 8112/90 prevê que está pode acontecer por intermédio de exoneração, demissão e promoção. Aprofunda Meirelles:

A desinvestidura do cargo pode ocorrer por demissão, exoneração ou dispensa. Demissão é punição por falta grave. Exoneração é a desinvestidura: a) a pedido do interessado – neste caso, desde que não esteja sendo processado judicial ou administrativamente; b) de ofício, livremente (ad nutum), nos cargos em comissão”. (MEIRELLES, 2008, p. 446).

Analisando os motivos para ocorrência da vacância de um cargo público, esclarece Meirelles (2008) que sempre que o servidor não atenda aos requisitos pré-determinados para o cargo ou função, poderá ocorrer a vacância. Porém, já possuindo o servidor estabilidade e havendo comprovação de desempenho insuficiente ou de prática de ato ilícito ou de improbidade administrativa, poderá este servidor ser exonerado tendo assegurado seu direito tutelado por lei da livre defesa e do contraditório (MEIRELLES, 2008).

O autor reforça, portanto, que a estabilidade não deve ser encarada como uma forma de tornar o servidor público intocável, ao contrário, a legislação não só permite o desligamento do servidor como torna calara a necessária adequação deste aos cumprimentos de critérios de capacidade e qualificação para o exercício da função.

No tocante à necessária qualificação dos servidores públicos, não difícil é ligar sua aplicabilidade ao cumprimento do princípio da eficiência, um dos princípios norteadores da administração pública ao lado dos princípios da legalidade, da

finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público. O princípio da eficiência foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal, com a promulgação da emenda constitucional n.º 19 de 4 de junho de 1998, alterando o art.º 37.

Tal princípio merece destaque por ser a mais importante ferramenta para se avaliar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Define Hely Lopes Meirelles o princípio da eficiência, como “o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração” (MEIRELLES, 2008).

Acerca desse princípio de extrema importância para a administração pública, destacam-se também os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2002, p 83).

Por tudo que se observa, resta claro que, muito embora a contratação dos servidores, em regra, não se faz por critérios de livre escolha, no caso dos servidores efetivos, aprovados por concurso público, ainda sim a permanência destes na função está diretamente vinculada a adequada prestação dos serviços, baseadas em critérios técnicos de aptidão profissional submetidos aos critérios do princípio da máxima eficiência da aplicação dos recursos públicos. Por outro lado, o mesmo princípio atesta que a qualificação destes servidores faz parte de um conjunto de obrigações do Estado com o funcionalismo, o que é facilmente comprovado pela leitura da Carta Magna e da legislação especial.

No caso dos servidores públicos temporários aqueles que ocupam cargo em comissão, onde a contratação se dá por livre iniciativa do Chefe do Executivo, os critérios técnicos devem ser observados desde o momento da contratação, onde o

contratante já está adstrito desde o início a observância do princípio da eficiência, entre outros.

Em relação ao cargo em comissão, alude Gasparini:

É o que menos segurança dá, em termos de permanência no cargo, ao seu titular. É ocupado transitoriamente por alguém, sem direito de nele permanecer indefinidamente. A Constituição da República qualifica-o de cargo de livre nomeação e exoneração (art. 37, II). Vale dizer: para nomeação de seu titular não se exige concurso, embora se possam fazer, por lei, outras exigências, como ocorre com os Ministros de Estado, que devem ter mais de vinte e um anos de idade e estar no exercício dos direitos públicos (art. 87 da CF). Assim como a nomeação desses agentes é livre, livre também é a sua exoneração, isto é, nada precisa ser alegado para justificar seus desligamentos (RDA 108:180). A exoneração, nesses casos, diz-se “ad nutum” da autoridade competente. Desse modo qualquer direito é-lhe negado se disser respeito a sua permanência no cargo. Os cargos de provimento em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração (GASPARINI, 2006, p 201).

Tendo como principais características a livre nomeação e a livre exoneração, algumas questões merecem melhor análise no que tange a contratação e manutenção dos servidores que ocupam cargos em comissão, a adoção dos critérios de tecnicidade para contratação e a manutenção razoável destes no cargo para que possam dentro de prazos coerentes realizarem suas atividades de maneira adequada.

Lembremos que os cargos comissionados, regidos pelo artigo 37, II da Constituição Federal de 1988, são exclusivamente para cargos de direção, chefia e assessoramento.

Nesse sentido, importante trazer as lições do ilustre professor Celso Antonio Bandeira de Mello:

Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar *ad nutum*, isto é, livremente, quem os esteja titularizando. (MELLO, 2006, p. 280).

Não havendo estabilidade, estes servidores somente mantêm-se no cargo enquanto perdurar a relação de confiança entre a autoridade competente e o agente

titular do cargo, mas indubitavelmente enquanto lá exercem suas atividades, estão cumprindo dever em cargo público.

Sobre a periodicidade do exercício da função dos cargos em comissão, importa a reflexão de Max Weber (1971) ao descrever que a ocupação de um cargo é uma profissão. Weber (op cit) refere ser óbvia essa afirmação, primeiro pela premissa de um curso de preparação rigorosamente registrado ao qual imputa-se plena capacidade de trabalho durante um longo período, depois na aplicação de provas específicas que constitui um requisito prévio para o emprego. Ainda, afirma o autor, que a posição do funcionário tem natureza de dever.

Nota-se pela leitura do texto do ilustre autor, que a ocupação de cargo público, independente de efetividade, pressupõe preparação técnica e mais, o ocupante do cargo teria sua eficiência prestativa, condicionada a um trabalho de “longo período”.

Há ainda um terceiro viés, que merece atenção sobre o tema, que é a contratação de cargos comissionados que não demandam a função de direção, chefia ou assessoramento, sendo revestidos pela nomenclatura, para dar lugar à necessidade constitucional da realização de concurso público.

3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A partir deste tópico serão apresentadas as problemáticas na gestão de recursos humanos da Administração Pública do município de Califórnia/ PR.

Após uma breve descrição quanto a localização do referido município, serão abordadas as questões relativas a alta rotatividade dos cargos comissionados, da carência de servidores em pastas importantes, da equipe de projetos e do não preenchimento do cargo de procurador do município

3.1 DA ALTA ROTATIVIDADE DOS CARGOS COMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CALIFÓRNIA – PR

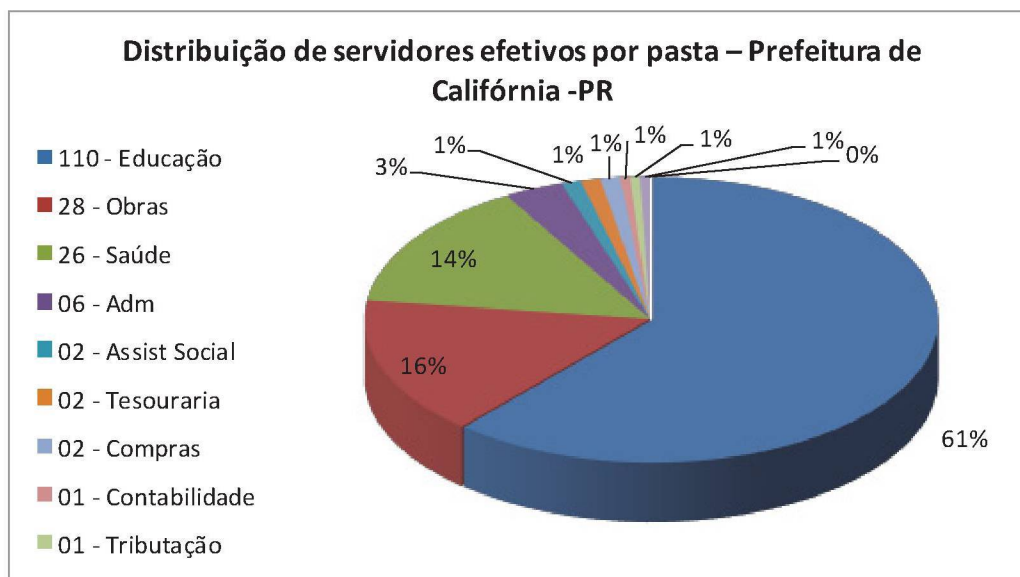
Califórnia é município brasileiro, localizado na região conhecida como Vale do Ivaí, no Estado do Paraná, que teve seu povoado em 1949 elevado à categoria de distrito de Araruva (atualmente Marilândia do Sul).

Posteriormente, por intermédio da Lei Estadual nº. 253 de 26 de novembro de 1954, foi elevado à categoria de município, vindo a ser instalado oficialmente em 17 de dezembro de 1955.

Possui segundo dados extraídos do site oficial da prefeitura, uma área de 134 quilômetros quadrados ou 5620 alqueires e segundo dados do IBGE de 2018, possui uma população de aproximadamente 8.533 (oito mil quinhentos e trinta e três habitantes).

Na esfera administrativa, se extrai do portal da transparência do município, a seguinte conjuntura em relação ao quadro dos servidores públicos do município (GRÁFICO 1):

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS POR PASTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA

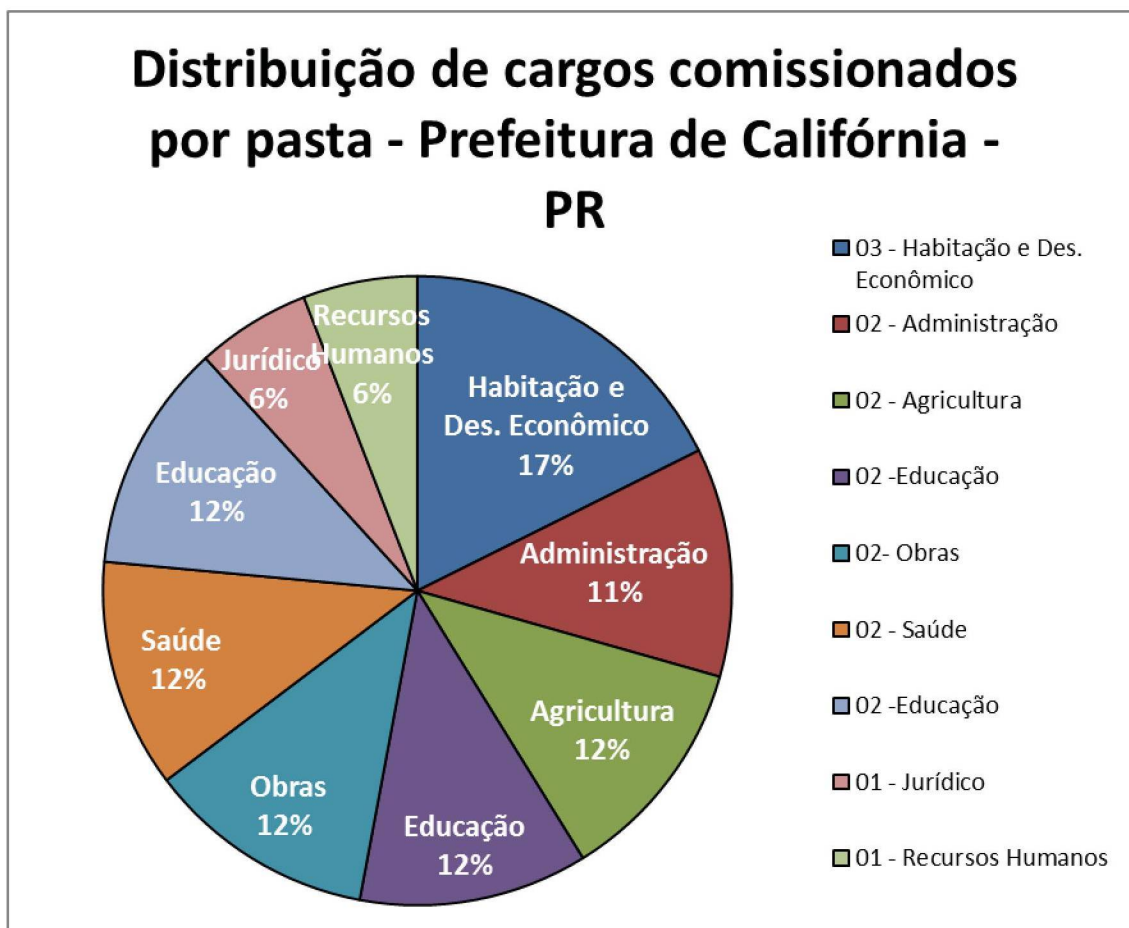


FONTE – ADAPTADO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA (2019)

Nota-se através da verificação do gráfico acima, que a maior concentração dos servidores efetivos se encontra disposta na pasta da educação, sendo que em algumas pastas a quantidade de servidores é ínfima ou inexistente.

Em relação aos Cargos em Comissão o gráfico 2 apresenta o seguinte cenário:

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS POR PASTA.



FONTE – ADAPTADO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA (2019).

Ainda em relação aos ocupantes de cargos comissionados, importa frisar a distribuição conforme o quadro 1:

QUADRO 1 – DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS

CARGOS COMISSIONADOS (07/02/2019)
ASSESSOR DA SECRETARIA DE ADM., FINANÇAS E PLANEJAMENTO
ASSESSOR DA SECRETARIA DE ADM., FINANÇAS E PLANEJAMENTO
ASSESSOR DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
ASSESSOR DA SECRETARIA DE ESPORTES E LAZER
ASSESSOR DA SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENV. ECONÔMICO
ASSESSOR DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E AGRICULTURA
ASSESSOR DA SECRETARIA DE SAÚDE
ASSESSOR DA SECRETARIA DE TRANSP., OBRAS E SERVIÇOS. PÚBL.
ASSESSOR JURÍDICO
DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
DIRETOR DE LICITAÇÃO E CONTRATOS
SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE E AGRICULTURA
SECRETÁRIO DE OBRAS, TRANSPORTES E SERVIÇOS PÚBLICOS
SECRETÁRIO DE SAÚDE

FONTE – ADAPTADO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA (2019).

A Prefeitura Municipal de Califórnia conta atualmente as seguintes Secretarias¹:

- Secretaria Municipal de Assistência Social;
- Secretaria Municipal de Compras e Almoxarife;
- Centro de Referência de Assistência Social - Casa da Cidadania – CRAS
- Secretaria Municipal
- Secretaria Municipal de Educação;
- Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Turismo;
- Secretaria Municipal Jurídico;
- Secretaria Municipal do Meio Ambiente;
- Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos;
- Secretaria Municipal de Recursos Humanos;
- Secretaria Municipal de Saúde
- Secretaria Municipal de Tecnologia;
- Secretaria Municipal de Trabalho e Habitação.

¹ Prefeitura Municipal de Califórnia. Disponível em: < <http://www.california.pr.gov.br> >

Sendo que de um total de 14 pastas atualmente apenas 4 delas contam com uma chefia direta. Esta constatação remete a hipótese de que o atual prefeito conta com uma equipe de servidores efetivos para a realização de projetos em áreas específicas, embora o quadro atual de servidores em algumas dessas áreas seja ínfimo ou inexistente como é o caso do Jurídico, por exemplo, questão que será abordada de forma isolada neste trabalho devido sua importância.

Considerando as informações obtidas, resta evidente a existência de carência no quesito controle e acompanhamento dos projetos da administração pública, papel destinado aos secretários de pasta nomeados pelo prefeito. Tal deficiência, potencialmente identificada, não será objeto direto de nosso estudo, embora mereça ficar registrada.

A nomeação de servidores ocupantes de cargos comissionados não é apenas recomendável como no caso em tela imprescindível para realização das atividades administrativas do município.

Contudo, conforme já visto, a ocupação destes cargos não pode se dar de forma substitutiva a preencher funções cujas atribuições seriam pertinentes a servidores efetivos. Para isso, há prerrogativas de contratação por meio processo seletivo simplificado. Isso significa que não se pode nomear para cargo comissionado, um servidor cuja função a ser exercida não esteja estritamente adequada às funções estabelecidas legalmente aos ocupantes de cargo comissionado.

Pela natureza dos cargos em comissão, é compreensível que estes estejam condicionados a uma necessária escolha pessoal, que sugere uma relação mais próxima com o administrador público, e que seria capaz de justificar a alternância desses cargos em decorrência da troca da administração pública.

O problema no caso prático decorre do fato de que a administração pública do município de Califórnia – PR, conforme dados obtidos pelo portal da transparência do município, entre os anos de 2017 e 2018 exonerou 58 servidores públicos ocupantes de cargos em comissão, estatisticamente representa mais de dois (2,41) funcionários exonerados por mês, números que chamam a atenção e sugerem alguma anomalia.

Para se ter uma ideia, em dois anos de administração pública, o município teve sete Secretários de Habitação e Desenvolvimento Econômico, uma área

sensível que certamente teve a eficiência comprometida por conta de tantas transições.

A reflexão de Nogueira (2006), por ele denominada descontinuidade administrativa, acerca desta constatação é a de que essas transições se traduzem na interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras. O autor pontua que ocorrem mudanças radicais de prioridades e engavetam-se planos futuros continuamente a serviço de um viés político, desprezando-se considerações sobre prováveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Ainda, segundo Nogueira (2006) essas ações interrompidas resultam no desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, no desânimo das equipes envolvidas, além do aumento da tensão e animosidades entre técnicos estáveis e gestores que entram e que saem conforme as eleições.

O contexto do texto acima descrito evidenciaria inicialmente que a descontinuidade administrativa mencionada pelo autor estaria adstrita às equipes de transição, com a mudança da gestão da administração, quando assumem novas equipes em decorrência da eleição de novos prefeitos, por exemplo.

Contudo no caso prático, inevitável a reflexão, visto que em um mesmo governo as descontinuidades administrativas, isso é, a mudança de perspectivas de formas de trabalho, geram os mesmos efeitos, tornando mais difícil a seqüência dos trabalhos e pior, desperdiçando recursos públicos em total inobservância ao princípio da eficiência, esculpido do texto constitucional, sendo esse princípio um dos norteadores da administração pública.

Evidente que no primeiro ano de um novo mandato, há um grande número de exonerações dos cargos comissionados, sobretudo quando há mudança no cenário político.

Para melhor ilustrar esse cenário, no quadro 2 apresenta-se um comparativo do número de exonerações de ocupantes de cargos comissionados durante todo o período do governo anterior, a saber, 2013 a 2016:

QUADRO 2 – EXONERAÇÕES DE CARGOS COMISSIONADOS

ANO	EXONERAÇÕES
2013	22
2014	20
2015	29
2016	34
Total	105

FONTE – ADAPTADO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA (2019).

Nota-se que a gestão anterior, adotava política semelhante a da atual gestão, altíssimo nível de exonerações de servidores comissionados. Em quatro anos, a gestão anterior exonerou cento e cinco servidores, uma média 26,5 servidores por ano e 2,18 por mês, bem próximo dos números da atual gestão, mesmo sendo prefeitos diferentes.

Como não foram encontradas na literatura estudos estatísticos voltados para a verificação de dados relacionados às médias de exonerações de servidores comissionados no âmbito da gestão municipal, passaremos a buscar comparativos próximos da realidade de Califórnia –PR.

Como paradigma, foi escolhido o município de Marilândia do Sul –PR, município localizado a aproximadamente 20km de Califórnia, PR, com uma população aproximada de 8855 habitantes, números bem próximos da população de Califórnia –PR, fazendo sentido a comparação.

Para que o presente trabalho não se estenda sem necessidade, foram minerados os dados referentes às exonerações de servidores comissionados no período da atual gestão de Marilândia do Sul, para comparação com a atual gestão de Califórnia – PR, verificando os seguintes números (QUADRO 3).

QUADRO 3 – COMPARAÇÃO NÚMERO DE EXONERAÇÕES COM O MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL – PARANÁ

MARILÂNDIA DO SUL - PR	
ANO	EXONERAÇÕES
2017	13
2014	8
TOTAL	21

FONTE – ADAPTADO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA DO SUL² (2019).

Enquanto a média de exonerações de Califórnia, no mesmo período foi de 2,41 servidores comissionados por mês, Marilândia do Sul apresentou números bem mais conservadores, tendo uma média de exonerações de 0,8 servidores comissionados por mês.

Sabemos que o ato de exoneração de ocupantes de cargos em comissão, é ato discricionário, não exigindo para a sua realização a apresentação de qualquer motivo. Mas isso não significa que o ato administrativo de exoneração, não vincule a decisão do chefe do executivo aos princípios constitucionais da administração pública, ao contrário.

Muito já falamos sobre o princípio da eficiência, cabe novamente menção, ora a nomeação e exoneração frequente, como vimos, gera descontinuidade de serviços, portanto afeta diretamente a administração pública, restante evidente a Ineficiência da gestão nesse sentido.

Não obstante, em relação a Teoria dos Motivos Determinantes, no caso do administrador público, a adoção de motivos determinados, como justificativa para a prática de ato administrativo, mesmo que de natureza discricionária, fica a eles vinculada.

Buscando compreender essa evidente e altíssima rotatividade no que diz respeito aos servidores ocupantes de cargos comissionados, passaremos a elencar possíveis causas para tal ocorrência, conforme segue abaixo:

- 1 – Ambiente hostil
- 2 – Baixa remuneração
- 3 – Falta de Liderança

² Prefeitura Municipal de Marilândia do Sul – Pr. Disponível em:< <http://marilandiadosul.pr.gov.br/>>

4 – Rotina

5 – Falta de capacitação do Nomeado

Passaremos adiante, no que for possível, analisando cada um dos pontos acima elencados. Em relação ao ambiente hostil, no caso prático não podemos demonstrar a existência do mesmo, pelo procedimento adotado por esta pesquisa, seria necessário para tanto entrevistar servidores exonerados e mesmo os que ainda ocupam os cargos em comissão, não foi essa a via eleita para realização deste trabalho. Contudo, cabem comentários acerca do tema. Para a OMS – Organização Mundial da Saúde, "a adesão aos princípios dos ambientes de trabalho saudáveis, evita afastamentos e incapacidades para o trabalho, minimiza os custos com saúde e os custos associados com a alta rotatividade, e aumenta a produtividade a longo prazo bem como a qualidade dos produtos e serviços".

Um ambiente hostil, portanto, torna-se um problema de saúde pública, o indivíduo passa a se desmotivar e não realizar suas tarefas de forma plena.

Sobre a questão da remuneração, necessário fazer novos comparativos, desta vez utilizando mais de um paradigma, com municípios próximos e com características semelhantes, buscando comparar os vencimentos pagos por cada município para os cargos comissionados, desta vez, além de Marilândia do Sul, utilizaremos como referência o município de Mauá da Serra³ – PR, com uma população de aproximadamente 8500 habitantes, e localizado a cerca de 33 quilômetros de distância de Califórnia –PR, a comparação também é pertinente, conforme apresenta o quadro 4.

³ Prefeitura Municipal de Mauá da Serra. Disponível em: <><http://mauadaserra.pr.gov.br/>>

QUADRO 4 – COMPARATIVO REMUNERAÇÃO DO ANO DE 2018 ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CALIFÓRNIA, MARILÂNDIA DO SUL E MAUÁ DA SERRA – PR

1 MUNICÍPIO	2 CARGO	3 VENCIMENTOS
4 Califórnia	5 Secretário Municipal	6 R\$ 2.715,08
	7 Diretor	R\$ 2.726,00
	8 Assessor S-1	R\$ 2.715,06
	9 Assessor C-2	R\$ 1.924,20
10 Marilândia do Sul	11 Secretário Municipal	R\$ 3.727,80
	12 Assessor CC-04	R\$ 3.319,51
	13 Assessor CC - 03	R\$ 2.900,00
	14 Assessor CC - 02	R\$ 1.579,36
15 Mauá da Serra	16 Secretário Mun. Sec-01	R\$ 4.326,00
	17 Secretário Mun. Sec-02	R\$ 3.605,00
	18 Diretor CC-C1	R\$ 3.605,00
	19 Assessor CC-C3	R\$ 1.545,00

FONTE – ADAPTADO DAS PREFEITURAS REFERIDAS (2018).

Percebe-se que cada município, dentro da prerrogativa constitucional de se auto organizar, possui planos de cargos próprios e distintos entre si. Os dados foram extraídos dos respectivos portais da transparência, por amostragem foram selecionados servidores aleatórios dentro de quatro categorias diferentes. O presente trabalho não irá analisar as leis de cada município no que concerne os planos de cargos e salários para não se prolongar demasiadamente. Além disso, da extração e amostragem dos dados aqui representados já se faz possível algumas conclusões.

Devido ao objeto da pesquisa deste trabalho, é possível verificar que a alta rotatividade dos servidores em cargo comissionado de Califórnia-PR, pode sim ter influência com a baixa remuneração. Um Secretário Municipal em Califórnia – PR, por exemplo, tem vencimentos até 27% inferiores aos de Marilândia do Sul e até 37% inferiores aos de Mauá da Serra – PR.

Além disso, a diferença salarial, entre Cargos de maior complexidade como Secretários e menor complexidade como assessores, possui uma margem significativamente menor em Califórnia, onde um Secretário por exemplo percebe vencimentos 30% superiores a um assessor de nível mais baixo, em Mauá da Serra, por exemplo, essa diferença chega a 64%.

Inclusive, chama a atenção, no caso de Califórnia – PR, que os secretários municipais percebem vencimentos inferiores aos diretores. Ora, pela natureza e atribuições do cargo de secretário, resta evidente que o nível hierárquico é superior

ao de diretores, não sendo coesa a forma de remuneração de Califórnia –PR, nesse sentido.

O próximo ponto a ser abordado, que seria justamente a falta de liderança, encontra respaldo direto na análise anterior. Espera-se, justamente que os secretários municipais exerçam o papel de liderança em suas pastas. Contudo, no caso de Califórnia –PR, além da maioria das pastas não contar com essa figura do secretário, como sabemos há uma grande rotatividade destes profissionais, o que implica, conforme exaustivamente abordado em falta de continuidade e falta de liderança. Os baixos vencimentos podem ser um fator desmotivacional para a fortificação desse papel de líder.

No quesito liderança, importante seria a análise do desempenho do prefeito, contudo, somente com base nos dados minerados do portal da transparência, tal análise se torna subjetiva. É possível, sem dúvidas, extrair que sendo o prefeito o líder máximo da administração pública municipal, a rotatividade e eventual desmotivação dos servidores, passa por sua responsabilidade.

Em relação ao fator da rotina, é inevitável que pela natureza do trabalho, o servidor encontre-se destinado a realizar tarefas repetitivas, muitas vezes cansativas. Há, porém, uma forma de aliviar essa possível tensão, tornando o servidor tão eficiente quanto ele precisa ser e colaborando para que o mesmo não sofra as consequências da rotina.

Importante dizer, que a qualificação é estimulada para que o servidor atinja níveis maiores de remuneração, além disso, através dos avanços das tecnologias gerenciais empregadas ao funcionalismo público, as atividades tendem a ser menos maçantes e mais dinâmicas.

No caso prático, não é possível afirmar que os servidores comissionados de Califórnia recebem suportes adequados de qualificação e treinamento, tão pouco que detenham ferramentas operacionais ágeis para a realização do trabalho.

O último item a ser analisado, é a falta de capacitação do nomeado. Nesse sentido convém repetirmos que a contratação para Argos comissionados deve seguir critérios técnicos, ou seja, a livre nomeação não permite que o prefeito contrate para cargo de secretário municipal alguém simplesmente de sua confiança, sem que esse possua qualificações para tanto.

O termo “capacitação” não está somente ligado às questões técnicas, há outros fatores que devem ser verificados antes de se atribuir ao servidor tarefas de alto nível de comprometimento.

A revista Melhor – Gestão de Pessoas⁴, publicação oficial da Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH-Brasil), com mais de 24 anos de publicações, público matéria esclarecendo o que se espera de um profissional emocionalmente capaz: autopercepção, auto expressão, relacionamento interpessoal, tomada de decisões, gerenciamento de estresse, inteligência emocional no ambiente de trabalho.

Novamente se torna subjetiva a análise desses pontos em relação aos servidores exonerados, contudo, os dados sugerem que pode terem ocorrido escolhas equivocadas de profissionais nesse sentido, vejamos os seguintes dados (quadro 5) em relação aos secretários municipais nomeados no início da atual gestão, no ano de 2017:

⁴ <https://revistamelhor.com.br/inteligencia-emocional-e-determinante-para-o-sucesso>

QUADRO 5 – RELAÇÃO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS NO ANO DE 2017

SECRETÁRIOS NOMEADOS EM 2017		
Nome	Situação Atual	Cargo
ARTHUR PORTELINHA BRAGA	EXONERADO	SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
CLAUDEMIR NUNES BARBOSA	EXONERADO	SECRETÁRIO DE OBRAS, TRANSPORTES E SERVIÇOS PÚBLICOS
CLAUDINEY CASSINS	EXONERADO	SECRETÁRIO DE ESPORTE E LAZER
DIEGO ALEXANDRE MATOS DE LARA	EXONERADO	SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE E AGRICULTURA
ELIZABETH DE MATTOS MENDES	EXONERADO	SECRETÁRIO DE CULTURA E TURISMO
EMERSON FRANCISCO PIRES	EXONERADO	SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA
LUIZ HENRIQUE AVELINO RODRIGUES	EXONERADO	SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
LUIZ REIS DE FRANÇA	EXONERADO	SECRETÁRIO DE SAÚDE
PEDRO ANTONIO FIRMO DA SILVA	ATIVO	SECRETÁRIO DE SAÚDE
SERGIO TADASHI HIRAI	EXONERADO	SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
SUZANA LUZIA MARTINS DOS ANJOS LANDGRAFF	EXONERADO	SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO
TAMI ALESSANDRA IMADA	EXONERADO	SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

FONTE – ADAPTADO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA (2017).

4. PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Após a formulação do problema, ora aqui apresentado, passamos a apresentar uma proposta técnica que pretende mobilizar recursos à administração da Prefeitura objeto deste estudo para encontrar soluções para a problemática levantada.

Desta forma nos tópicos a seguir serão apresentados argumentos relativos a redução da rotatividade dos cargos comissionados, das etapas que compreende o plano de implantação, das estimativas de recursos e dos resultados esperados.

4.1 Redução da rotatividade dos cargos comissionados

Com base em nosso referencial bibliográfico, sobretudo no que diz respeito à profissionalização dos servidores públicos, passaremos a discorrer sobre as potenciais soluções para os problemas diagnosticados até aqui.

Em relação a alta rotatividade dos cargos em comissão, observados os mais diferentes potenciais de problema que envolvem a questão, como primeira medida, seria adoção de critérios técnicos profissionais para garantir que tais contratações sejam mais assertivas e potencialmente mais eficientes para a administração pública local.

Não desconsiderando a natureza singular da escolha desses cargos, que tem como principal característica a confiança do chefe do poder executivo, é necessário ter em mente que há outros quesitos, inclusive legalmente verificáveis que devem respaldar essas contratações. O principal deles diz respeito a capacidade desses agentes.

Sendo tais cargos providos por indicações, há dois caminhos inicialmente possíveis para solucionar a questão da escolha e da contratação desses.

O primeiro seria a contratação, mediante processo licitatório, de uma empresa de Recursos Humanos, especializada em contratação de cargos executivos ou de gestão. A licitação se daria pela modalidade convite, respaldada pela lei 8666/1993, conforme reprodução do texto legal abaixo:

Art. 22, § 3º: Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

Seria possível que o prefeito passasse a indicar entre seus aliados, aqueles a quem julgar competente para a realização do trabalho, estes então passariam pela análise e parecer técnico da empresa contratada, que, em tese, teria plenas condições de auferir a capacitação e a adequação do perfil do candidato.

Se adotada essa forma, o candidato indicado passaria pelo crivo da empresa, resguardando a indicação do prefeito, sendo essa respaldada pelo parecer técnico de empresa especializada, garantido maior segurança na contratação.

Não preenchidos os critérios adotados por essa empresa, e ainda pendentes o preenchimento de vagas, o próximo passo seria a abertura de um processo seletivo através de chamamento público de eventuais interessados, onde seria elaborado um edital constando as características esperadas pelo profissional e a descrição do trabalho.

Encerrado o período de cadastramento para o processo seletivo, a execução se daria pela empresa então contratada para essa finalidade.

Outro modelo de realização de processo seletivo, a exemplo do que ocorreu no município de Londrina-PR, seria a parceria com uma Organização Não Governamental para condução do processo seletivo.

Em Londrina, esse trabalho foi realizado pelo Instituto Vetor Brasil, uma organização sem fins lucrativos, suprapartidária, que atua desde 2014 em parceria com governos estaduais e municipais para atrair, avaliar e desenvolver profissionais públicos.

Esse processo seletivo profissional foi pioneiro no Brasil se tornou um caso de referência para o setor público brasileiro. Para adotar esse modelo, deverá ser realizada uma parceria entre a prefeitura e a Organização sem fins lucrativos, por meio de instrumentos legalmente válidos.

O processo seletivo em si, em ambos os casos se dará de forma similar, apenas se diferenciando pela forma de escolha da banca organizadora e regime de contratação desta.

Em relação ao caso de Londrina, importa ressaltar que não houve qualquer indicação anterior de profissionais, sendo o processo seletivo amplamente aberto, isso é sem dúvida mais benéfico para a busca de um critério onde prevaleça a meritocracia acima de qualquer indicação.

As alternativas foram eleitas com vistas a profissionalizar a Gestão Pública local, levando em consideração que o município é pequeno, a população reduzida, o que impacta no êxodo de profissionais com formação acadêmica, tornando as escolhas mais limitadas ao crivo da proximidade pessoal com o chefe do executivo local, levando à hipótese de ficar em segundo plano a capacidade técnica. Além disso, mesmo em um município de população reduzida, é plenamente aceitável que ocorra formação de grupos políticos distintos, que rivalizam entre si, fazendo com que um profissional, ainda que altamente capacitado não trabalhe com determinada gestão.

Embora demonstrados casos de sucesso e acreditando que a parceria com o Terceiro Setor se mostra viável para a condução de um processo seletivo, este trabalho optou por escolher como alternativa para solução do problema, a contratação de empresa via processo licitatório por convite.

Além disso, embora demonstrada a possibilidade de indicação do prefeito, a alternativa proposta por esse trabalho será de favorecer a meritocracia e de garantir lisura ao trabalho da empresa vencedora do certame licitatório.

Cumprindo ainda, esclarecer que a parceria com entidades sem fins lucrativos é altamente recomendável, e que os casos de sucesso são muitos, não há dúvidas que seria uma opção assertiva. Contudo, justificando a opção pela escolha da licitação na modalidade convite, em se tratando de um município com carência de pessoas aptas a gerirem atividades básicas, seria receoso o firmamento de tal parceria com entidade sem fins lucrativos. Isso porque essa parceria demandaria um estudo prévio da entidade, visitas, reuniões, enfim um estreitamento de laços capazes de criar um elo, uma confiança mútua e uma estruturação do projeto demandaria tempo e recursos humanos que a gestão pública local não possui. A modalidade de licitação por convite, portanto, demonstra mais aderência ao perfil do município e aos prazos exíguos para implantação do projeto.

4.1.1 Do Plano de Implantação

Como bem descreve Heldman (2009) projetos são realizados para viabilizar um produto, serviço ou resultado não existente anteriormente e em decorrência a este fator a sua implantação só deverá ser realizada após detalhado planejamento.

Assim, o plano de implantação deste projeto compreende seis etapas. Apresentamos a seguir o desmembramento dessas etapas, bem como o conjunto de responsabilidades, as estratégias a serem adotadas, atribuições de responsabilidades pela implantação, além dos mecanismos de monitoramento e o cronograma a ser seguido:

Etapas 01: O prefeito deverá definir uma equipe multidisciplinar, formada por um assessor de recursos humanos, assessor jurídico, chefe de gabinete, pessoas que conheçam as necessidades e que reúnam conhecimento técnico para definir estratégias, essa equipe deverá ainda contar com servidores efetivos para definir que cargos permanecerão ocupados, quais deverão ser preenchidos, estipulando uma ata dessa reunião com a quantidade específica de cargos comissionados a serem contratados. Os servidores, em conjunto com sua equipe, mesmo que de estagiários, analisarão o impacto orçamentário da contratação da empresa de recursos humanos e o preenchimento das vagas estipuladas. Nessa lista deverá conter obrigatoriamente a vaga para um cargo de direção do departamento de projetos. Para essa etapa será estipulado um prazo de 15 dias.

Etapas 02: Com base na ata da reunião inaugural e com base nos números fornecidos pela equipe inicial, o prefeito deverá fazer a Inclusão das despesas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e encaminhar para a câmara dos vereadores. Considerando a aprovação da LDO, haverá inclusão na Lei Orçamentária Anual que será entregue até o prazo legal de 30 de setembro, quando haverá apreciação da câmara dos vereadores. Não é possível estipular o prazo exato de retorno, tão pouco se haverá proposta de emenda, então consideraremos para fins desse trabalho que as leis serão aprovadas até 30 de outubro, quando terão tramitado por 30 dias na câmara dos vereadores, sendo uma estimativa otimista e não conservadora.

Etapas 03: Com o orçamento devidamente ajustado, o prefeito se reunirá com a Comissão Permanente de Licitações, existente no município, para nomeação, por votação, de um integrante da Comissão para coordenar a implantação do projeto. As atribuições iniciais da pessoa nomeada seriam: pesquisa de empresas com o perfil desejado, o contato com as mesmas, pesquisa de valores de mercado para a

atividade a ser desenvolvida, possível negociação para enquadramento dentro do limite legalmente viável para pagamento pela prefeitura. Concomitantemente terá ainda a incumbência de registrar todas as informações em um relatório que será apresentado para deliberação da Comissão. Nessa etapa existe uma meta de trazer pelo menos três potenciais empresas, para adequação à lei 8666/1993. Essa etapa, considerando eventuais negociações com empresas potencialmente aptas ao convite, além de eventuais resistências de algumas delas, pode ser desenvolvida em 15 dias.

Etapa 04: Com os dados sobre as empresas em mãos, retorna o servidor nomeado com a apresentação do relatório inicial para a Comissão, que passará a analisar os números relativos a não menos que três empresas, para escolha das empresas que receberão as cartas convites. Nessa etapa, que antecederá a elaboração das cartas convite, após a escolha das empresas, será definida a data de apresentação de propostas e o texto das cartas que será apresentado pelo nomeado e analisado por todos os membros, para ajustes, nessa etapa, serão disponibilizados dez dias para o fechamento da data do certame e do texto do instrumento convocatório.

Etapa 05: Realizada a primeira etapa, retorna o servidor nomeado com a apresentação do relatório inicial. A Comissão passará a analisar os números relativos a não menos que três empresas, para escolha das empresas que receberão as cartas convites. Nessa etapa, que antecederá a elaboração das cartas convite, será definida a data de apresentação de propostas e o texto das cartas que será apresentado pelo nomeado e analisado por todos os membros, para ajustes. Nessa etapa serão disponibilizados 10 dias para o fechamento da data do certame e do texto do instrumento convocatório.

Etapa 06: Estipulada a data para o certame, que deverá ocorrer dentro do ano vigente, consideraremos para fins deste trabalho dia 20/12/2019, serão encaminhadas as cartas convites para as empresas escolhidas. Será afixada em local apropriado, cópia do instrumento convocatório. Como a lei não estipula exatamente o local para afixação do documento, consideraremos as dependências do prédio da prefeitura como local apropriado, inclusive à frente, na entrada do prédio, assim como no mural localizado no Hall, de entrada, onde todos poderão tomar conhecimento. A afixação serve para que possíveis empresas, do mesmo segmento, cadastradas junto a prefeitura possam manifestar seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. Para

fins deste trabalho, e considerando as características da prefeitura local, consideraremos que não existem empresas desse ramo previamente cadastradas.

4.1.2 Estimativas de recursos

Conforme orienta Montes (2017), estimar os recursos do projeto compreende o processo de estimativa dos tipos e quantidades de material, pessoas, equipamentos ou suprimentos que serão necessários para sua realização. Desta forma os recursos podem incluir recursos humanos, financeiros, materiais, instalações, etc.

- a) Recursos Humanos: Prefeito, Contador, Tesoureiro, Assessor Jurídico, mobilização de toda Comissão Permanente de Licitações, um servidor eleito para coordenação do projeto, um servidor do departamento de Recursos Humanos, um servidor responsável pela divulgação nas mídias sociais.
- b) Recursos Financeiros: Valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para pagamento do contrato de licitação para a empresa. R\$ 500,00 (quinhentos reais) para divulgação do chamamento público em diário oficial.
- c) Instalações: Uma sala com ar condicionado, ventilação adequada, com duas mesas e duas cadeiras, acesso à internet e telefone.

Em relação aos valores estabelecidos para contratação da empresa, este inicialmente foi baseado nos critérios adotados pela lei 8666/1993 que determina que para este tipo de serviço, a contratação via modalidade convite, seria limitada o valor máximo permitido seria de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Em 2018, com a edição do Decreto 9412/2018, para essa situação os valores foram ajustados para R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais). Contudo, este trabalho optou por manter o limite anterior, como sugestão, levando em consideração o perfil do município, a duração do trabalho e a quantidade de servidores a ser contratados.

4.1.3 Resultados esperados

Espera-se com isso contratar profissionais com garantida competência, cientes das atribuições da função e da necessidade de cumprimento dos objetivos, bem como do comprometimento com o cargo.

Para o cumprimento desta meta, considera-se que habilidades e competências estão relacionadas com os níveis de educação e qualificação, bem como das habilidades técnicas, experiência, conhecimento e habilidades comportamentais necessários para desenvolver com sucesso as atividades para quais foram contratados.

Para acompanhamento dos indicadores de sucesso do projeto, serão considerados:

- a) Preenchimento das vagas ofertadas;
- b) Adaptação e tempo de permanência dos candidatos nas vagas;
- c) Análise periódica dos resultados profissionais obtidos, realizada pelo prefeito ou por servidor delegado para o serviço com base em assiduidade, participação, cumprimento de metas e prazos, pro atividade e respeito às normas.
- d) Registro dos motivos dos eventuais desligamentos.

4.1.4 Riscos esperados

Os riscos e problemas esperados são inerentes a qualquer tipo de projeto que envolva gestão de pessoas. Como a meta do projeto é minimizar a rotatividade dos recursos humanos e maximizar a qualidade dos serviços públicos inerentes a Gestão Municipal as medidas preventivas devem observar que o desempenho dos indivíduos esteja alinhado aos objetivos da prefeitura, correspondendo a ações voltadas a manutenção das habilidades dos contratados correspondentes as responsabilidades que devem assumir.

As ações corretivas compreendem a orientação da realização das atividades a serem desempenhadas e o acompanhamento do desempenho quando da execução dessas atividades. Com o objetivo de desenvolvimento desses profissionais prevemos processos de capacitação profissional dos colaboradores através de cursos e treinamentos.

Por fim, este trabalho, em que pese ter identificado os baixos salários pagos pela prefeitura de Califórnia – PR, principalmente aos Secretários, não apresentou proposta de melhorias nesse sentido. A justificativa é que para esse tramite seria necessário um projeto paralelo tratando da elaboração do projeto de lei, que envolveria uma equipe específica para essa finalidade e teria prazos e etapas

específicas. Contudo, um dos problemas esperados com a implantação do projeto sem essa adequação é a baixa procura de interessados nas vagas, ou ainda o não enquadramento do perfil esperado. Há ainda a questão da permanência no cargo devido ao baixo salário, que poderia ser analisada pelos critérios já estabelecidos, buscando registrar sempre o motivo de eventuais saídas. Caso não preenchidas as vagas, o processo não atingiria o sucesso e serviria como mais um indicativo de necessária majoração dos salários.

Algo que não foi estabelecido na implantação deste projeto, embora tenha abordado o assunto, é a questão do ambiente de trabalho, que se não for adequado, permanecerá influenciando na rotatividade excessiva de servidores. Nesse caso a sugestão é uma autorreflexão, principalmente do prefeito, que é o líder legítimo dentro da prefeitura, para que procure inteirar-se sobre a melhor forma de trazer harmonia ao local de trabalho, sem perder de vista a cobrança por resultados. A participação de todos os servidores, em busca dessa harmonia é essencial para eficácia do projeto.

Por fim, como a empresa em questão fará a contratação uma única vez, eventuais reposições se darão por conta da prefeitura e sua equipe, nesse caso é necessário buscar a manutenção dos padrões aprendidos com a empresa que prestou o serviço anteriormente.

5. CONCLUSÃO

A análise da gestão estratégica de recursos humanos da prefeitura do município de Califórnia, no estado do Paraná demonstrou que a atual gestão vem apresentando dificuldades em dar continuidade aos programas e projetos propostos especialmente em virtude a alta rotatividade de ocupantes dos cargos comissionados.

Avaliar a competência administrativa da referida gestão não coube a realização deste estudo tendo em vista não se tratar de uma pesquisa de campo, contudo é possível compreender que as dificuldades em questão podem estar relacionadas a escolha equivocada da equipe, da falta de compatibilidade com os cargos ocupados bem como da falta de habilidades e competências específicas para os mesmos.

Outra hipótese do fator contribuinte está relacionada com os baixos proventos oferecidos para a ocupação de cargos que requerem grande responsabilidade e destacamos aqui que as pessoas podem ser fontes de vantagens às organizações públicas, atendendo satisfatoriamente a população que é o público alvo do serviço público e, neste caso, contribuindo para o desenvolvimento do município. Para isso é importante que, além de apresentarem qualidades técnicas para o cargo que ocupam, sejam valorizadas.

Considerando a importância do capital humano nas organizações modernas como forma de geração de vantagem competitiva, um número crescente de organizações privadas tem investindo mais na gestão de pessoas.

A base de escolha dos candidatos por competência e qualificação técnica permite avaliar se o candidato se encaixa na vaga disponível e auxilia a identificar a experiência profissional deste, permitindo também realizar um prognóstico de como o candidato se comportará futuramente dentro da organização.

No contexto atual, as organizações públicas passam por mudanças rápidas, necessitando de investimentos em todos os setores principalmente nas pessoas para garantir sua qualidade. Assim, compreendemos que a implantação deste projeto tem relevância não somente as questões relacionadas com melhorias técnicas no exercício dos cargos, como também para as questões sociais.

Evidentemente, devido às limitações próprias de cada projeto em termos de prazo, custos e qualidade, durante seu andamento podem surgir algumas situações de pressão e conflitos que deverão ser identificados e sanados pela proatividade da equipe, que assumindo uma postura preventiva pode minimizar e até mesmo evitar contratempos que podem prejudicar o projeto.

Em relação a via escolhida para contratação da empresa de Recurso humanos, cumpre uma reflexão. Há diversas notícias de crimes comumente associados a essa modalidade licitatória, o convite, sendo que de fato a mesma apresenta fragilidades que permitem gestores inescrupulosos a adotarem essa via para fraudar a licitação. Tal fato desestimula a escolha dessa modalidade, gerando receio no governante que diante de rigoroso controle do Tribunal de Contas do Estado, poderia ser alvo de investigação ou punição. Ora, se a lei prevê essa modalidade, não é sem razão, é realmente para facilitar e tornar mais célere o trabalho do gestor público, em busca de resultados que vão de encontro com o interesse público. Se o certame for realizado rigorosamente dentro do que determina a lei, não há qualquer motivo para ter receio de adotar tão importante instrumento.

Nota-se, inclusive, que mesmo adotando a modalidade, que em tese, seria a mais rápida para a implantação, o projeto todo compreende período de quase um ano de duração. Em relação a isso, importa dizer que o projeto foi considerado levando em conta uma administração em andamento e não em início de mandato, o que implicaria em alguns ajustes para implantação do projeto.

Por fim, sugerimos que para a implantação deste projeto sejam realizados estudos mais aprofundados, estendendo-o ao trabalho em campo, inventariando o grau de satisfação ou insatisfação dos comissionados e de como esse fator interfere nos serviços prestados à população e como esta avalia estes serviços.

REFERENCIAS

AMARAL, Roberto; DINSMORE, Paul; SIQUEIRA, Carlos A. **Gerência Por Projetos na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Cebela, 1998.

ANPM. **Procurador Municipal dever ser regra, escritório a exceção**. Artigo (2017) disponível em:

[<https://www.anpm.com.br/biblioteca/categoria/artigos/>](https://www.anpm.com.br/biblioteca/categoria/artigos/)

Acesso em: 30/01/2019.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho DE 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

Acesso em: 27/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional Nº 19 de 04 de junho DE 1998**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

Acesso em:30/01/2019.

BRASIL. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Acesso em: 10/01/2019.

BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora LTDA. 2011.

CARVALHO, Al. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2009.

CARVALHO, Marly Monteiro de; RABECHINI JÚNIOR, Roque. **Fundamentos Em Gestão De Projetos: Construindo Competências Para Gerenciar Projetos**. São Paulo: Atlas, 2015.

CASA CIVIL. Sistema Estadual de Legislação. **Emenda Constitucional 07 - 24 de abril de 2000**. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=10813&codItemAto=113640>

Acesso em; 01/02/2019.

CAULLIRAUX, H.; YUKI, M. **Gestão pública e reforma administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis**. Rio de Janeiro: Lucerna; 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DUTRA, Ademar. **Curso de Especialização em Administração Pública**. Gestão de pessoas na área pública. Joaçaba/SC: UNIOESC, 2009.

FERNANDO, VS. **O perfil do servidor público na sociedade moderna**. Recife: Revista Esmafe, Escola de Magistratura da 5ª Região, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, São Paulo, Saraiva, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

HELDMAN, Kim. **Gerência de Projetos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LINS, J; COLPO, O. **Gestão de pessoas e transformação no setor público**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Viçosa; APGS, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso De Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONTES, Eduardo. **Introdução ao Gerenciamento de Projetos**. São Paulo: 2017.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2006.

PIRES, AK. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CALIFÓRNIA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.ingadigital.com.br/transparencia/?id_cliente=15> Acesso em: 07/02/2019.

RANDS, Maurício. **PEC 17/2012**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=105021>>

Acesso em: 02/02/2019.

REIS, Kátia Marilda Rodrigues dos, SANTOS, Lúcia Maria Barbosa dos, RIOS, Maria Conceição Dantas. **Transparência na Gestão Pública**. Monografia -Curso de Pós-Graduação em Contabilidade Pública, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2002.

WEBER, Max. **Sociologia da burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.